



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

vol. 1 | n. 3 | setembro/dezembro 2014 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral

Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br



Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho

Centrality of the citizen in the current Administrative Law: impacts of the Constitutional Rule of Law

CARLOS E. DELPIAZZO*

Universidad de Montevideo (Uruguay)
carlos.delpiazso@delpiazso.com

Recibido/Received: 22.02.2014 / February 22nd, 2014

Aprovado/Approved: 27.03.2014 / March 27th, 2014

Resumen

El Derecho Administrativo propio del Estado Constitucional de Derecho debe estar centrado en la persona del administrado, tanto en su dimensión individual como social, de las que derivan sus derechos y deberes. Consecuentemente, la relación jurídica administrativa debe edificarse sobre la base de la servicialidad de la Administración Pública en la procura del bien común.

Palabras-clave: administrado; Estado Constitucional de Derecho; derechos y deberes; Administración Pública; servicialidad y bien común.

Abstract

The Administrative Law of the Constitutional rule of law must be centered in the person of the citizen, both in its individual and social dimension, from which derive their rights and duties. As a result, the administrative legal relationship must build itself based on the servitude of the Public Administration in the pursuit of the common good.

Keywords: citizen; Constitutional rule of law; rights and duties; Public Administration; servitude and common good.

Como citar este artículo | How to cite this article: DELPIAZZO, Carlos E. Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 3, p. 7-32, set./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i3.40514>

* Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, Uruguay). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Ex-Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Ex-Director y miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo. Miembro fundador y Vicepresidente para América del Sur de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

SUMARIO

I) Introducción. **II)** La figura del administrado. **1.** Centralidad. **2.** Denominación. **III)** Las dimensiones del administrado. **1.** Proyección individual. **2.** Proyección social. **3.** Proyección trascendente. **IV)** La relación jurídica administrativa. **1.** Las ideas de posición y de relación. **2.** Situaciones activas. **3.** Situaciones pasivas. **V)** Enfoque desde los deberes del administrado. **1.** Marco de referencia. **2.** Proyección individual. **3.** Proyección social. **4.** Proyección trascendente. **5.** Consecuente responsabilidad. **VI)** Enfoque desde la servicialidad de la administración. **1.** Marco de referencia. **2.** Esencialidad del principio de juridicidad. **3.** Vinculación con el bien común. **4.** Consecuente responsabilidad. **VII)** Conclusion. **VIII)** Referencias.

I) INTRODUCCION

La enseñanza de Mariano Brito ha tenido siempre como un punto focal esencial la centralidad –“protagonismo originario”¹ de la persona humana fundada en su eminente dignidad², que la hace irrepetible e insustituible para la realización de sus fines vitales esenciales.

Consecuentemente, ha proclamado que “los derechos fundamentales del hombre son, nada más, pero tampoco nada menos, que aquellas perfecciones debidas al hombre por reclamo de su naturaleza corporal y espiritual, haciéndolas posibles en plenitud, y que la razón descubre. Y el hombre, en cuanto ser, es un todo, una unidad. A esta unidad inescindible pertenecen todos los derechos fundamentales, las perfecciones que le son debidas sin que pueda ser dividido en dos o más partes: el hombre moral de un lado y el hombre político, o jurídico, o económico del otro. El menoscabo o insatisfacción de alguno de esos derechos o perfecciones debidas afectará inevitablemente la personalidad entera del hombre”³.

Correlativamente, con magistral claridad, ha enseñado que “La referencia social que le es propia dimensiona al hombre en el deber: su perfección acabada reclama su actuación debida. El reconocimiento y la afirmación de la libertad conllevan el reconocimiento de las situaciones de deber y responsabilidad personales consiguientes”⁴.

Asimismo, como lógica consecuencia de la afirmación de “la dimensión sustantiva personal” de cada individuo, es contundente su afirmación del Estado como “ser

¹ BRITO, Mariano R. Libertad y autoridad del Estado. In: A.A.V.V. – **Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización**. Montevideo: F. C. U, 1991, p. 28.

² BRITO, Mariano R. La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012, p. 155 – ss.

³ BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales. In: A.A.V.V. – **Evolución constitucional del Uruguay**. Montevideo: UCUDAL, 1989, pág. 11 – ss.

⁴ BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales. In: A.A.V.V. – **Evolución constitucional del Uruguay**. Montevideo: UCUDAL, 1989, pág. 11 – ss.

instrumental para el interés general. Porque él, carente de existencia sustantiva, sólo es un ser para otros, para que los componentes del cuerpo social puedan alcanzar plenamente sus fines propios”⁵.

II) LA FIGURA DEL ADMINISTRADO

Con base en dichos supuestos, corresponde profundizar en la figura del administrado en su centralidad y denominación a fin de apreciar luego su triple dimensión de sujeto individual, social y trascendente, y poder valorar las especificidades de la relación jurídica administrativa desde la perspectiva de los deberes del administrado hacia la Administración y, recíprocamente, desde la perspectiva de la servicialidad debida de la Administración al administrado.

1. Centralidad

Las referidas premisas ubican a la persona en el centro del sistema jurídico y, consecuentemente, sientan las bases para erigir la teoría del administrado como capítulo fundamental del Derecho Administrativo⁶ en el Estado constitucional de Derecho⁷, en el cual derechos y deberes no son una cuestión moral sino jurídica.

Si bien ello es así, el Derecho Administrativo se ocupa frecuentemente del administrado como recurrente, como usuario de los servicios públicos, como expropiado, como contribuyente pero pocas veces con una visión unitaria, con independencia de la concreta situación jurídica en que pueda encontrarse, procurando la salvaguarda de sí mismo como centro focal del sistema⁸.

Adicionalmente, no siempre se tiene en cuenta que la noción de administrado tiene una fuerza expansiva en la medida que abarca no sólo a los individuos en sus relaciones con la Administración sino también a las proyecciones del hombre en su dimensión social, tal como ocurre con la familia y las empresas en sus distintas configuraciones jurídicas, además de otras organizaciones personificadas y no personificadas. Por eso, bien se ha dicho que “el de administrado es un concepto complejo, que engloba a las personas físicas o naturales, es decir, a los particulares, a las personas jurídicas de Derecho privado y a aquellas organizaciones que no tienen personalidad reconocida, pero que, sin embargo, pueden actuar en el mundo del Derecho”⁹.

⁵ BRITO, Mariano R. Planificación y libertad en el Estado social de Derecho. *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*. Año I, nº 1. Montevideo, 1977, p. 31 – ss.

⁶ DELPIAZZO, Carlos E. *Derecho Administrativo General*. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 219 – ss.

⁷ DELPIAZZO, Carlos E. *Derecho Administrativo General*. Vol. 1. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 32 – ss.

⁸ GONZALEZ PEREZ, Jesús. *El administrado*. Santiago de Querétaro: FUNDAP, 2003, p. 22 – ss.

⁹ GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Editorial Rev. de Derecho Privado, 1974, p. 520.

Por otra parte, mientras que la doctrina tradicional ha mirado al administrado como el sujeto pasivo de las potestades administrativas, no debe perderse de vista que también tiene el carácter de sujeto acreedor de la Administración desde el punto de vista de la justicia distributiva.

Según se ha destacado, “Contraparte de la Administración en cuanto persigue la satisfacción de intereses propios a través de la relación que entabla con aquélla, el administrado es también un colaborador necesario de la Administración pública, teniendo en cuenta que la realización concreta y efectiva del bien común sólo se logra mediante su justa distribución en el ejercicio de la virtud de la justicia distributiva”¹⁰.

2. Denominación

A pesar de fundadas críticas, la expresión “administrado” y su generalizado uso determinan que siga utilizándose útilmente para designar a cualquier persona física o jurídica u organización no personificada considerada desde su posición respecto a la Administración pública o sus agentes¹¹.

Lo que ocurre es que la voz “administrado” parece reflejar una situación pasiva que no se compadece con la realidad actual en que cada sujeto ostenta frente a la Administración derechos subjetivos e intereses legítimos, que se traducen en sus derechos de libertad, de participación y de obtención de la prestación de bienes y servicios¹².

Es que - con palabras de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz- la nueva funcionalidad requerida de la Administración reclama “que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los intereses que les afectan”¹³.

Ante tal constatación, como bien lo han puesto de manifiesto Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “este término de administrado es, realmente, poco feliz; como participio pasivo del verbo administrar, parece argüir una posición simplemente pasiva de un sujeto, que vendría a sufrir o soportar la acción de administrar que sobre él ejerce otro sujeto eminente y activo, ... que llamamos Administración

¹⁰ BARRA, Rodolfo Carlos. **Principios de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Abaco, 1980, p. 259 – 260.

¹¹ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 220 – 221.
DELPIAZZO, Carlos E. Dimensión tecnológica de la participación del administrado en el Derecho uruguayo. **Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo**. nº 5. San José de Costa Rica, 2005, p. 63 – ss.
LEAL, Rogério Gesta. (org). **Administração Pública e Participação Social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 117 – ss.

¹² (PAREJO ALFONSO, Luciano. **Manual de Derecho Administrativo**. 4ª ed., vol. 1. Barcelona: Ariel, 1996, p. 344 – 345.

¹³ RODRIGUEZ ARANA, Jaime. **Cuestiones de Ética Social**. Lugo: 2000, p. 33.

Pública. Sin embargo, esta connotación pasiva que el nombre de administrado evoca inevitablemente es inexacta hoy, tanto política como jurídicamente...”¹⁴.

Por eso, Daniel Hugo Martins ha invitado a que “llamemos persona al sujeto pasible de tener relaciones con la Administración Pública, eliminando la equívoca expresión administrado”¹⁵.

Aunque evidentemente lo es, lo cierto es que el Derecho positivo emplea expresiones que no siempre reflejan la fuerza expansiva de la noción.

Así ocurre, por ejemplo, con el empleo de la palabra “habitante”, la cual, no obstante su generalidad, alude a quienes se afincan o domicilian en un territorio, careciendo así de la amplitud necesaria.

Tampoco es suficientemente abarcativa la designación como “interesado” ya que refiere a una situación jurídica subjetiva concreta, cual es la de quien tiene un determinado interés, cualquiera sea la calificación que merezca el mismo, descartando otras igualmente habilitantes.

Asimismo, la expresión “ciudadano”, aunque presenta una nota de apertura democrática, resulta limitativa en la medida que connota derechos políticos y excluye a quienes no lo son y a los extranjeros, los cuales, obviamente, pueden y necesitan relacionarse con la Administración a distintos efectos.

Por otra parte, también merece críticas la denominación de “particular” para designar al sujeto de la relación jurídico administrativa, motivo por el cual es razonable seguir hablando de administrado para referir con generalidad y amplitud a todo el que, independientemente de su naturaleza jurídica, se vincula con la Administración, sin que ello implique una connotación peyorativa o de improcedente pasividad y subordinación.

III) LAS DIMENSIONES DEL ADMINISTRADO

Al menos desde Aristóteles, es lugar común destacar que el hombre tiene una dimensión individual y una dimensión social, que conlleva la política sin confundirse con ella, a las que corresponde agregar una dimensión trascendente, siendo todas inescindibles entre sí porque la persona humana es una sola¹⁶.

Consecuentemente, la noción de administrado, que parte de la centralidad de la persona humana, se extiende también a las colectividades intermedias creadas por el hombre en tanto está en su esencia el ser con otros, es decir, coexistir.

¹⁴ FERNANDEZ, Tomás Ramón; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **Curso de Derecho Administrativo**. 9ª ed. Tomo II. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p. 15 – 16.

¹⁵ MARTINS, Daniel Hugo. No llamemos más administrados a las personas que habitan nuestro territorio. In: **Anuario de Derecho Administrativo**. Tomo V Montevideo: s.n., 1996, p. 61 – ss.

¹⁶ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 221 – ss.

1. Proyección individual

Los derechos fundamentales lo son por derivar de la naturaleza del hombre, de modo que la fuente de los mismos radica en su eminente dignidad humana¹⁷.

Ya la legislación de Partidas reconocía que “La persona del home es la más noble cosa del mundo” (Ley 26 de Partida VII, Título I), precepto que el proverbio castellano tradujo por “Nadie es más que nadie” para poner de manifiesto que la supremacía del ser humano se manifiesta en que todos los hombres son iguales en dignidad¹⁸.

En nuestro país, así lo reconoce expresamente el art. 72 de la Constitución cuando explicita que “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la persona humana”¹⁹.

Con palabras de Alberto Ramón Real, “Inherente significa que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa que no se puede separar”, de modo que “derechos inherentes a la personalidad humana son pues, aquellos inseparables por su naturaleza de dicha personalidad, de los que se goza por el solo hecho de ser hombres”²⁰.

Ellos fincan en la eminente dignidad de toda persona que “es algo absoluto que pertenece a la esencia y en consecuencia radica en la naturaleza humana; es la perfección o intensidad de ser que corresponde a la naturaleza humana y que se predica de la persona, en cuanto ésta es la realización existencial de la naturaleza humana”²¹.

Consecuentemente, todos los derechos inherentes a la condición humana se imponen no sólo al legislador sino también al constituyente por cuanto preexisten a la organización estatal; no son creados por acto jurídico alguno sino que nacen con el hombre mismo, cualquiera sea su condición, sea varón o mujer, joven o viejo, enfermo o sano, cualquiera sea su raza, religión o ideología.

Es que la dignidad humana es intangible y de máximo valor no por imperio de disposición alguna sino por el origen y naturaleza del hombre, impregnando, por tanto,

¹⁷ BRITO, Mariano R. La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012, p. 155 – ss.

¹⁸ GONZALEZ PEREZ, Jesús. **La dignidad de la persona**. Madrid: Civitas, 1986, p. 24.

¹⁹ GROS ESPIELL, Héctor. La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., 2003, p. 9 – ss; CAGNONI, José Aníbal. La dignidad humana: naturaleza y alcances. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., p. 65 – ss; CAGNONI, José Aníbal. La primacía de la persona: el principio personalista. **Revista de Derecho Público**. n.º 24. Montevideo: s.n., 2004, p. 135 – ss; ROCCA, María Elena. Toda nuestra Constitución reposa sobre la noción de persona. **Revista de Derecho Público**. n.º 24. Montevideo: s.n., 2004, p. 139 – ss; LABORDE, Marcelo. No sólo de derechos vive el hombre: los deberes de las personas en el artículo 72 de nuestra Constitución. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012, p. 185 – ss.

²⁰ REAL, Alberto Ramón. **Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya**. Montevideo: s.n., 1965, p. 24.

²¹ ALTIERI, Santiago. **El estatuto jurídico del cigoto: ¿Persona o cosa?** Montevideo: U.M., 2010, p. 63.

todas las ramas del Derecho²² e incidiendo en la recta jurisprudencia sobre los derechos humanos²³.

Con palabras de José Aníbal Cagnoni, “la dignidad es consideración, respetabilidad, estimación de cada uno por sí y con respecto a todos los demás, es lo que merece la persona por su humanidad, es lo adecuado a esta esencialidad que hace singular en el universo a esta especie de seres vitales que somos los humanos”²⁴.

Consecuentemente, la dignidad de la persona implica el derecho que tiene todo hombre a que se le reconozca como ser dotado de fin propio y no como un simple medio para los fines de otros, y se erige como principio general de Derecho que sustenta todo el ordenamiento jurídico y sirve de base al universo de derechos de cada individuo.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, cabe suscribir la enseñanza de Jesús González Pérez en el sentido de que la dignidad de la persona actúa “como principio informador y límite de la actividad administrativa” ya que “es incuestionable que cualquiera que sea la finalidad perseguida por la Administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga, ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de la persona”²⁵.

2. Proyección social

Según la certera enseñanza de Mariano Brito, “El hombre no es sólo en tanto que individuo, en dimensión de interioridad; se abre a los otros, formando el nosotros, o, inevitablemente, se mutila y empobrece, y aún se destruye... Por exigencia racional

²² BIASCO, Emilio. Introducción al estudio de los deberes constitucionales. In: A.A.V.V. – **50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Cuaderno de la Facultad de Derecho. Tercera Serie, N° 6. Montevideo: F.C.U., 2000, pág. 71 – ss.; BLENGIO VALDES, Mariana. **El derecho al reconocimiento de la dignidad humana**. Montevideo: A.M.F., 2007, p. 55 – ss.; SAGÜES, Néstor. Dignidad de la persona e ideología constitucional. **Revista de Derecho Constitucional y Político**. Tomo XII. n° 72. Montevideo: s.n., 1996, p. 679 – ss.; LEIZA ZUNINO, Pablo. Los deberes jurídicos y su directa vinculación con los valores fundamentales propios del Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012, p. 193 – ss.; SECO, Ricardo Francisco. Un contenido para los términos dignidad de la persona humana: aportes desde el Derecho del trabajo y el pensamiento social cristiano. **Revista de Derecho Laboral**. tomo LIII, n° 239. Montevideo: s.n., 2010, p. 459 – ss.; CERVINI, Raúl. El Derecho penal del enemigo y la inexcusable vigencia del principio de la dignidad de la persona humana. **Revista de Derecho**. n° 5. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2010, p. 36.

²³ BRITO, Mariano R. La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012, p. 165 – ss.; BLENGIO VALDES, Mariana. **El derecho al reconocimiento de la dignidad humana**. Montevideo: A.M.F., 2007, p. 63 – ss.; CHAVEZ FERNANDEZ POSTIGO, José. **La dignidad como fundamento de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional peruano**. Lima: s.n., 2012.

²⁴ CAGNONI, José Aníbal. **La dignidad humana: naturaleza y alcances**. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., p. “Dignidad Humana” cit., pág. 65.

²⁵ GONZALEZ PEREZ, Jesús. **La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 13.

no puede alcanzar su perfección solo; reclama la apertura, referencia y vinculación a los demás”²⁶.

Es una verdad incuestionable que toda persona necesita de otras y, en función de ello, a la esfera de lo individual, signada por la eminente dignidad humana, debe agregarse la esfera de lo social, comprensiva no sólo de la organización estatal para el logro del bien común sino también de comunidades intermedias que los hombres forman por derecho propio.

Entre ellas, merece destaque en primer lugar la familia ya que el hombre es inconcebible sin relaciones familiares. Por eso, la generalidad de la doctrina destaca que la importancia de la familia es enorme en la vida social y política de los países como institución interpuesta como entidad autónoma entre el individuo y el Estado destinada a generar vida y preparar para vivirla²⁷.

Es que la familia es una comunidad de personas ligadas por una unidad de origen: todo hombre es hijo y nunca deja de serlo. Ser hijo es incluso más radical que ser varón o mujer, porque indica el modo de originarse uno mismo: nacer. Ser hijo significa depender, proceder de, tener un origen determinado, reconocible en nombres y apellidos: es la estirpe a la que uno pertenece²⁸.

Por lo tanto, la familia es una institución natural y permanente, que constituye lo que Adolfo Gelsi Bidart llamó con acierto “el lugar de la persona”²⁹. En la familia se aprende a vivir y se obtiene un perfil genético propio, tanto en lo físico como en lo psíquico (carácter, aptitudes, urdimbre afectiva, aprendizaje de conducta, costumbres, gestos, modos de hablar, cultura práctica, etc.). Pero además, la familia es el depósito de los valores que más profunda y permanentemente quedan grabados en el espíritu de sus miembros mediante la educación (actitudes religiosas, virtudes morales, modos de valorar, ideales, etc.).

De ahí el indiscutible valor de la familia, y de ahí también el sólido fundamento de su ser y existir perdurable.

Por eso, nuestra Constitución establece con precisión en la primera frase del art. 40 que “La familia es la base de nuestra sociedad”.

Desde el punto de vista formal, corresponde destacar que la redacción en presente del indicativo del verbo “es” denota el carácter declarativo del texto en cuanto al papel básico que asume la familia para el constituyente en nuestra sociedad³⁰.

²⁶ BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales. In: A.A.V.V. – **Evolución constitucional del Uruguay**. Montevideo: UCUDAL, 1989, pág. 11 – ss.

²⁷ DELPIAZZO, Carlos E. **Dignidad humana y Derecho**. Montevideo: U.M., 2001, p. 37 – ss.

²⁸ YEPES STORK, Ricardo. **Fundamentos de Antropología**. Pamplona: EUNSA, 1996, p. 285 - 286.

²⁹ GELSI BIDART, Adolfo. La familia y el Derecho. In: PLA RODRIGUEZ, Américo, RANZETTI, Ana María (coord.). **El Derecho y la Familia**. Montevideo: F.C.U., 1998, p. 248.

³⁰ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. La familia en la Constitución. In: PLA RODRIGUEZ, Américo, RANZETTI, Ana María (coord.). **El Derecho y la Familia**. Montevideo: F.C.U., 1998, p. 228.

Por otra parte, desde el punto de vista sustancial, la referencia a que la familia es “la” base de la sociedad y no “una” de sus bases, tiene una importancia inequívoca ya que hace de ella la base fundamental de nuestra sociedad. Tal importancia explica la segunda frase del mismo art. 40 de la Constitución, a cuyo tenor “El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”³¹.

Al respecto, es de ver que la conjugación del verbo “velará” traduce la imposición de un deber, de modo que la norma es declarativa del papel básico de la familia (primera oración) y constitutiva del deber del Estado de velar por ella (segunda oración).

Quiere decir que la norma constitucional bajo examen impone al Estado, como deber positivo del que cada familia es acreedora, velar por “su estabilidad moral y material”, es decir, por su permanencia, tanto desde el punto de vista moral (en lo que refiere a la ordenación a sus fines) como desde el punto de vista material (en lo que dice relación con su funcionamiento operativo)³².

En segundo lugar, la producción y la obtención de los medios necesarios para satisfacer necesidades mediante la técnica y el trabajo encuentran su expresión en la empresa, entendida genéricamente como la organización de capital y trabajo destinada a la producción o mediación de bienes o servicios³³.

La naturaleza social del hombre lo llevó muy pronto a descubrir las ventajas que aporta la coordinación de varios individuos y la utilización de instrumentos apropiados, conforme a un plan, para alcanzar los propósitos perseguidos.

Independientemente de la diversidad de formas jurídicas que puede adoptar, la empresa es una institución integrada por personas, bienes materiales e inmateriales, puesta al servicio del interés común en el resultado económico pretendido³⁴.

Al respecto, nuestra Constitución no sólo reconoce que “Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita” (art. 36) sino que comete al Estado, a través del ejercicio de la función legislativa, el fomento -vale decir, el estímulo- de la “agricultura, industria, comercio interior y exterior” (art. 85, num. 3º).

En tercer lugar, es preciso añadir que familia y empresa no agotan el elenco de manifestaciones de la dimensión social del hombre, existiendo otras comunidades intermedias que las personas pueden formar en ejercicio de su derecho de asociación

³¹ BRITO, Mariano R. Funciones del Estado en relación a la familia. In: PLA RODRIGUEZ, Américo, RANZETTI, Ana María (coord.). **El Derecho y la Familia**. Montevideo: F.C.U., 1998, p. 204 - 205

³² DELPIAZZO, Carlos E. **Dignidad humana y Derecho**. Montevideo: U.M., 2001, p. 41 - ss.

³³ BROSETA PONT, Manuel. **La empresa, la unificación del Derecho de las obligaciones y el Derecho Mercantil**. Madrid: Tecnos, 1965, p. 95 - ss.

³⁴ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial**. Vol. 2, segunda edición actualizada y ampliada. Montevideo: A.M.F., 2010, p. 483 - ss.

recogido en el art. 39 de la Constitución ³⁵ y que conlleva el derecho a la institucionalización de la asociación ³⁶.

Finalmente, es preciso destacar que se habla de comunidades intermedias para diferenciarlas de la sociedad como colectividad jurídicamente organizada en el Estado, como expresión mayor de la dimensión social de los seres humanos ³⁷, dentro de cuyo ámbito se desarrolla la Administración como organización servicial que tiene a su cargo, como actividad primordial, el ejercicio de la función administrativa ³⁸.

3. Proyección trascendente

Con independencia de convicciones religiosas o posturas ideológicas, es una realidad evidente que la persona humana tiene un espíritu, aspecto en el cual se diferencia de todos los demás seres vivos.

Como tal, tiene una conciencia o espacio interior al que nadie puede acceder si uno no quiere y que permite a cada hombre direccionar su conducta sin que ningún cautiverio o castigo sea capaz de suprimirle ese nivel de libertad interior para sostener una creencia, pensamiento o deseo ³⁹.

A partir de la libertad de conciencia queda claro que cada ser humano es la fuente de su actuar, de la que derivan los derechos a la libertad de expresión, a la libre discusión en la búsqueda de la verdad, a la libertad religiosa (que incluye no sólo creer sino también practicar), a vivir según el dictado de las propias convicciones y, en definitiva, a realizar el proyecto vital que cada uno elija.

De acuerdo al art. 54 de la Constitución, se manda “reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica”. Por imperio del art. 72, tal derecho se reconoce y garantiza universalmente por ser inherente a la personalidad humana.

De ahí la importancia vital en el Estado constitucional de Derecho de la objeción de conciencia como derecho fundamental a incumplir un deber jurídico por motivos de conciencia ya que de nada valdría la libertad de conciencia si no se la pudiera hacer valer en el momento en que ella es vulnerada ⁴⁰.

³⁵ BRITO, Mariano R. **Derecho Administrativo: su permanencia, contemporaneidad, prospectiva**. Montevideo: U.M., 2004, p. 224 – ss.

³⁶ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. Libertad de asociación, personalidad jurídica y Poder Ejecutivo. **Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración**, tomo 65. S.I: s.n., s.d., p. 273 – ss.

³⁷ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 1. Montevideo: A.M.F., p. 25 – ss.

³⁸ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo Uruguayo**. México: Porrúa – UNAM, 2005, p. 7.

³⁹ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 226 – ss.

⁴⁰ MARTINEZ TORRON, Javier; NAVARRO VALLS, Rafael. **Conflictos entre conciencia y ley**. 2ª edición revisada Madrid: Iustel, 2012, p. 29 – ss; NAVARRO FLORIA, Juan G. **El derecho a la objeción de conciencia**. Buenos Aires: Abaco, 2004. ASIAIN, Carmen. Veto a la libertad de conciencia. In: A.A.V.V. – **Veto al aborto**. Montevideo: U.M., 2012, p. 121 – ss

Consiste en el rechazo de un individuo a realizar una conducta que le sería jurídicamente exigible (en virtud de una norma o de un mandato jurisdiccional o administrativo) por motivos de conciencia, es decir, guiado por la voz de su conciencia, juzgando críticamente las posibilidades de su obrar y confrontando cada una de ellas con la verdad de la cual está convencido.

Por lo tanto, no se trata de un alzamiento contra el Derecho en general (como ocurre en la desobediencia revolucionaria) ni contra ciertas instituciones jurídicas (como acontece en la desobediencia civil) sino exclusivamente contra la obligatoriedad de la norma para el objetor (desobediencia individual que deja ser tal al reconocerse como derecho) ya que éste se ve enfrentado al dilema de obedecer a la norma o a su propia conciencia. Por ende, no es lícito obligarlo a proceder en contra de su conciencia ya que ello implicaría la peor forma de agresión contra la persona ⁴¹.

Como bien se ha dicho, recordando los ejemplos de Sócrates, Antígona y Tomás Moro, “violentar la conciencia es la peor afrenta que puede inferirse a un ser humano, ya que allí radica lo más esencial de su ser. No están en juego valores de enorme importancia, tales como la libertad física, la propiedad o aún la vida, sino algo aún más esencial: la libertad de ser lo que cada uno piensa que está llamado a ser. Sin eso, se estará encarcelado aún libre, se estará despojado aún rico, se estará muerto aún vivo” ⁴².

IV) LA RELACION JURIDICA ADMINISTRATIVA

De cuanto viene de decirse se desprende que, en la medida que en el Derecho Administrativo contemporáneo el administrado no es un mero objeto sino un sujeto dotado de la capacidad que le reconoce el ordenamiento jurídico, puede encontrarse en distintas situaciones jurídicas frente a la Administración.

Ello es así por cuanto del Derecho en sentido objetivo (entendido como conjunto de normas y principios) se derivan para los sujetos la posibilidad de actuar de determinado modo (poder) o una limitación respecto a la posibilidad de actuar (deber), siendo esas las situaciones jurídicas en que el ordenamiento les ubica.

1. Las ideas de posición y de relación

Consecuentemente, la situación jurídica es la posición de alguien frente a la norma o frente a un tercero, en la que se manifiesta lo que Eduardo García Maynéz considera como un atributo de la regla de Derecho, cual es su bilateralidad ⁴³. En virtud de

⁴¹ DELPIAZZO, Carlos E. **Dignidad humana y Derecho**. Montevideo: U.M., 2001, p. 21.

⁴² SANCHEZ, Alberto M. La objeción de conciencia en el agente estatal. In: HERNANDEZ MENDIBLE, Víctor. **Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo: Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela**. Tomo I. Caracas: Paredes, 2009, p. 283 – ss

⁴³ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho**. México: Porrúa, 1960, p. 15 – ss

ella, al obligado suele llamársele sujeto pasivo de la relación y a la persona autorizada a exigir de aquél la observancia de la norma se le denomina sujeto activo; la obligación del sujeto pasivo es una deuda en cuanto el pretensor tiene el derecho de reclamar el cumplimiento de la misma.

Son fuente de las diversas situaciones jurídicas los actos y hechos con relevancia jurídica que originan el nacimiento, la modificación o la extinción de las mismas.

La referencia que impone la situación jurídica de uno frente a otro constituye la relación jurídica que, cuando vincula al administrado con la Administración, configura la denominada relación jurídico administrativa ⁴⁴.

En el Estado de Derecho, la centralidad de la persona humana y la instrumentalidad servicial de la Administración hacen de las situaciones jurídicas en que una y otra se pueden encontrar un tema capital y variado, superando el rígido esquema de la subordinación de los individuos y la supremacía administrativa.

Teniendo en cuenta la aludida variedad de situaciones jurídicas posibles en que se puede encontrar el administrado, cabe distinguir entre situaciones activas y pasivas.

2. Situaciones activas

Entre las situaciones activas (o de poder o de ventaja) en que se puede encontrar el administrado, es habitual incluir la potestad, el derecho subjetivo y el interés legítimo.

En primer lugar, tomando palabras de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, la potestad puede definirse como “una manifestación de la personalidad consistente en un poder efectivo, atribuido directamente por el ordenamiento, previo, por lo tanto, e independiente de toda relación jurídica concreta y susceptible por esa razón de desplegarse y actuar frente a círculos genéricos de personas, que respecto del titular de dicho poder, se encuentran en una situación de sujeción” ⁴⁵.

En segundo lugar, siguiendo a Juan Carlos Cassagne, “mientras la potestad entraña la configuración de un poder genérico no referido a un sujeto determinado ni a una cosa en particular, el derecho subjetivo consiste en un poder concreto, en una relación jurídica determinada con respecto a un sujeto o a una cosa” ⁴⁶.

En tercer lugar, de la mano de la doctrina italiana, el interés legítimo se considera una situación jurídica activa de menor protección a partir de la distinción entre normas de acción y normas de relación. Mientras que las primeras regulan la actividad de la Administración tutelando el interés público y pudiendo dar lugar a intereses

⁴⁴ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 263 - ss

⁴⁵ FERNANDEZ, Tomás Ramón; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **Curso de Derecho Administrativo**. 9ª ed. Tomo II. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p. 29

⁴⁶ CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. tomo II. sexta edición actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998, p. 99

particulares protegibles, las segundas están dirigidas a la tutela de intereses jurídicos individuales y son atributivas de derechos subjetivos ⁴⁷.

3. Situaciones pasivas

Se incluyen entre las situaciones pasivas (o de deber o de gravamen), la sujeción, el deber y la obligación.

Por un lado, la sujeción es la situación correlativa de la potestad y, como tal, implica soportar los efectos desfavorables derivados de su ejercicio, producidos directa e inmediatamente en la esfera del sujeto pasivo, prescindiendo de cualquier comportamiento de éste ⁴⁸.

Por otro lado, al decir de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “deberes y obligaciones son dos especies de un género común, los deberes en sentido amplio, en cuanto comportamientos positivos o negativos que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos propios sino los de otro sujeto distinto o los generales de la colectividad” ⁴⁹.

Según dichos autores, mientras que los deberes en sentido estricto tienen su origen directamente en la norma y no en ninguna relación o negocio jurídico concreto, las obligaciones se producen en el seno de una relación dada en estricta correlación con un derecho subjetivo de otro sujeto que es parte de dicha relación.

V) ENFOQUE DESDE LOS DEBERES DEL ADMINISTRADO

Una mirada a la relación entre Administración y administrado desde la perspectiva de los deberes de este último posee una especial relevancia en la construcción de la teoría del administrado ya que, en tanto sujeto individual que vive en sociedad y posee una dimensión trascendente, la libertad le permite elegir sus fines y, por ende, acertar o errar en su obrar, en cuyo caso deberá asumir la consecuente responsabilidad derivada del incumplimiento de sus deberes

1. Marco de referencia

Complementando lo ya dicho, cabe recordar que Eduardo J. Couture aporta una triple definición de deber, haciéndolo en los siguientes términos ⁵⁰:

- a) “en sentido general, situación jurídica constituida por la exigencia de observar una determinada conducta;

⁴⁷ SANCHEZ CARNELLI, Lorenzo. **Las situaciones jurídicas subjetivas**. Montevideo: F.C.U., 2004, p. 54 – ss

⁴⁸ BIASCO, Emilio. **Las figuras jurídicas subjetivas en el Derecho uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2006, p. 152 – ss

⁴⁹ FERNANDEZ, Tomás Ramón; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Curso de Derecho Administrativo**. 9ª ed. Tomo II. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p. 31

⁵⁰ COUTURE, Eduardo J. **Vocabulario Jurídico**. Buenos Aires: Depalma, 1976, p. 198.

b) en sentido restringido, aspecto pasivo de la obligación; deuda; todo aquello que la ley o la convención positiva o negativamente exigen, como correlativo de un derecho; y

c) por extensión, denominase también así a la conducta debida”.

En orden a su clasificación, pueden distinguirse distintos tipos de deberes:

a) por su contenido pueden ser positivos o negativos, según consistan en un hacer o, en cambio, en una abstención o en soportar otra conducta;

b) por su explicitación positiva, pueden ser enumerados o implícitos (según reconoce, por ejemplo, el art. 72 de la Constitución); y

c) por su alcance, pueden ser generales o específicos.

Asimismo, los deberes pueden tener diversas fuentes, distinguiéndose al respecto entre convencionales, constitucionales, legales o contractuales.

Por otra parte, en la medida que el administrado no es sólo titular de derechos sino también de deberes, procede destacar los que se tienen desde la perspectiva de las tres dimensiones antes señaladas.

A ese efecto, se tomará en cuenta la Constitución vigente (noviembre de 1966) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) aprobada en Bogotá (abril de 1948), cuyo Preámbulo proclama que “Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”, sin perjuicio de otros documentos de interés ⁵¹.

Asimismo, se tendrá en consideración la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su reunión de Caracas de 10 de octubre de 2013, en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013.

2. Proyección individual

Como se ha destacado con acierto, “la dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que esta dignidad se integra con todos los derechos humanos: los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales. La negación o el desconocimiento de algunos o de todos estos derechos, significa la negación y el desconocimiento de la dignidad en su ineludible e integral generalidad. La

⁵¹ VILLAMIL, Lucía. Los deberes como efectivo límite y garantía de los derechos humanos. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: (F.C.U., 2012, p. 209 – ss.

dignidad es un atributo de la persona humana, de todos los seres humanos sin ningún tipo o forma de discriminación”⁵².

Por ende, son deberes de todo administrado en su dimensión individual preservar esa dignidad y, en su mérito, trabajar y cuidar la salud.

En los términos del art. 37 de la DADDH, “Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad”.

Por su parte, el art. 44, inc 2º de la Constitución es claro en el sentido de que “Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad”.

3. Proyección social

Como integrante del cuerpo social, toda persona tiene el deber de velar por su familia y, consecuentemente, de cuidar y educar a los hijos “para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social” (arts. 41 y 42 de la Constitución).

Más ampliamente, la DADDH dispone que “Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten” (art. 30).

También a nivel de la empresa, los administrados tienen deberes hacia su personal (art. 56 de la Constitución) y hacia el ambiente en que desenvuelven sus actividades (art. 47 de la Carta).

Otro tanto ocurre con las otras comunidades intermedias ya que “Toda persona tiene el deber de convivir con los demás, de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad” (art. 19 de la DADDH).

Asimismo, con relación al Estado, “Toda persona tiene el deber de obedecer a la ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquel en que se encuentre” (art. 33 de la DADDH), así como de “pagar los impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos” (art. 36 de la DADDH).

Según el art. 72 de nuestra Constitución, también tiene los deberes que “se derivan de la forma republicana de gobierno”.

En lo que refiere específicamente a las relaciones de los administrados con la Administración, la Carta Iberoamericana del CLAD incluye no taxativamente los siguientes deberes de aquéllos:

- a) lealtad;
- b) buena fe;
- c) veracidad;

⁵² GROS ESPIELL, Héctor. La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., 2003, p. 13.

- d) responsabilidad;
- e) respeto y decoro; y
- f) colaboración.

En primer lugar, respecto al *deber de lealtad*, señala la Carta Iberoamericana del CLAD que “Los ciudadanos deberán acatar con lealtad la Constitución, las leyes así como el entero ordenamiento jurídico con arreglo a las exigencias de un Estado de Derecho”.

En su mérito, este deber obliga a los administrados a un trato con los demás y con los funcionarios públicos presidido por las reglas del honor y la rectitud.

En segundo lugar, en cuanto al *deber de buena fe*, establece la Carta Iberoamericana del CLAD que “Los ciudadanos habrán de actuar siempre de acuerdo con el principio de buena fe, tanto en el uso de la información obtenida de la Administración Pública, la cual deberá ser utilizada con interés legítimo, como así también abstenerse del uso de maniobras dilatorias en todo procedimiento o actuación en relación con dicha Administración Pública”.

Con acierto, el texto reivindica el carácter principal de la buena fe, cuya aplicación al Derecho Administrativo todo resulta hoy incuestionable en tanto connota la presencia de valores en la relación Administración administrado ⁵³.

En palabras de Mariano Brito, el principio de buena fe representa una de las vías más fecundas de irrupción del contenido ético social en el orden jurídico y, concretamente, el valor de la confianza en la conducta de los agentes públicos y de los administrados ⁵⁴.

En tercer lugar, por lo que refiere al *deber de veracidad*, dice la Carta Iberoamericana del CLAD que “Los ciudadanos tiene la obligación de ser veraces en todas sus relaciones con la Administración Pública, evitando toda afirmación o aportación falsa o temeraria a sabiendas”.

En rigor, como lo he señalado antes de ahora, la búsqueda de la verdad en toda la actividad administrativa, es un pilar fundamental del quehacer estatal, conforme al cual debe procurarse el conocimiento de la realidad y sus circunstancias tal cual aquélla y ésta son, independientemente de cómo hayan sido alegadas por las partes ⁵⁵.

Por eso, el art. 4º del Decreto Nº 500/991 de 27 de setiembre de 1991 dispone que “La Administración está obligada a ajustarse a la verdad material de los hechos, sin que la obliguen los acuerdos entre los interesados acerca de tales hechos ni la exima de investigarlos, conocerlos y ajustarse a ellos, la circunstancia de no haber sido alegados o probados por las partes”.

⁵³ GONZALEZ PEREZ, Jesús. **El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1999, p. 36 – ss., y especialmente p. 44 – ss.

⁵⁴ BRITO, Mariano R. Principios del procedimiento administrativo común. In: A.A.V.V. – **Procedimiento Administrativo**. Montevideo: UCUDAL, 1991, p. 14 – 15.

⁵⁵ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 1. Montevideo: A.M.F, p. 328.

En palabras de Julio Rodolfo Comadira, “lo que todo procedimiento administrativo procura es hacer honor a la verdad, que es única y objetiva, constituyendo el reflejo de una realidad ajena a las apetencias personales, de las cuales no depende, ya que lleva en sí misma la pauta cierta, a partir de la cual deberán deducirse las consecuencias jurídicas que de ella derivan”⁵⁶.

En cuarto lugar, con relación al *deber de responsabilidad*, proclama la Carta Iberoamericana del CLAD que “Los ciudadanos deben ejercer con la máxima responsabilidad los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, absteniéndose de reiterar solicitudes improcedentes o impertinentes o de presentar acciones que representen erogaciones innecesarias de los recursos del Estado”.

Se trata de una caracterización incompleta de este deber, que es emanación del principio general de responsabilidad y que implica, en todo caso, el cabal cumplimiento de los propios deberes⁵⁷.

Consecuentemente, cualquier ámbito de irresponsabilidad, por más pequeño y excepcional que sea, violenta el Estado Derecho -o, al menos, afecta su calidad- implica una desigualdad y genera un agravio o menoscabo en la esfera jurídica de otro que obliga a prevenirlo y, de verificarse, a repararlo.

En quinto lugar, respecto al *deber de decoro y respeto*, dispone la Carta Iberoamericana del CLAD que “Los ciudadanos observarán en todo momento un trato respetuoso con las autoridades, funcionarios y con todo el personal al servicio de la Administración Pública”.

En cuanto al deber de respeto, el mismo refiere a la consideración debida a los demás y, en lo que aquí interesa, a los funcionarios públicos. Como contrapartida, según reza el art. 21 de la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998, “el funcionario público debe respetar a los demás funcionarios y a las personas con quienes debe tratar en su desempeño funcional y evitar toda clase de desconsideración”.

A su vez, el deber de decoro implica la buena conducta civil y moral en todos los órdenes, la que debe proyectarse de modo especial en el ámbito de la relación Administración administrado.

En sexto lugar, por lo que refiere al *deber de colaboración*, dice la Carta Iberoamericana del CLAD que “Los ciudadanos deberán colaborar siempre y en todo momento al buen desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas, cumpliendo diligentemente todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico, especialmente en materia tributaria, reconociendo los costos establecidos para la atención demandada”.

⁵⁶ COMADIRA, Julio Rodolfo. **Derecho Administrativo**. Segunda edición Buenos Aires: Lexis Nexis, 2004, p. 627 - 628.

⁵⁷ DELPIAZZO, Carlos E. **Estudios sobre la responsabilidad de la Administración**. Montevideo: U.M., 2009, p. 71 - ss.

4. Proyección trascendente

En su proyección trascendente, toda persona tiene el deber de formarse y, para ello, de acceder a la enseñanza (arts. 70 y 71 de la Constitución).

Con palabras de la DADDH, “Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria” (art. 31).

Más ampliamente, el art. 72 reconoce todos los demás deberes “inherentes a la personalidad humana”.

Para una conciencia rectamente formada, la objeción de conciencia no plantea un conflicto entre el orden jurídico (el Derecho objetivo) por un lado y el orden moral, religioso o ideológico (grabado en la conciencia de alguien) por otro, sino que plantea dentro del ordenamiento jurídico un enfrentamiento entre la norma que obliga a guiarse por la propia conciencia y la norma que impone o prohíbe una conducta determinada, el cual obliga a una ponderación que en los regímenes democráticos debe ser resuelta en tutela de la coherencia entre las propias convicciones y la realidad.

5. Consecuente responsabilidad

Tal como lo han expresado Eduardo Soto Kloss⁵⁸ y Celso Antonio Bandeira de Mello⁵⁹, “quien dice Derecho, dice responsabilidad” ya que “el Derecho supone sujetos responsables, sin los cuales no cabría ni siquiera imaginar el mismísimo Derecho: es decir, que responden (dan cuenta) de sus actos, de sus conductas”.

Siendo así, la vinculación de los deberes con la responsabilidad resulta evidente, ubicando al administrado en una situación jurídica pasiva (deudor) frente a la Administración o al tercero dañado (acreedor)⁶⁰.

Por lo tanto, no sólo los funcionarios públicos son responsables frente a la Administración sino que lo son todos los administrados en caso de apartarse del cumplimiento de sus deberes positivos o negativos frente a ella.

VI) ENFOQUE DESDE LA SERVICIALIDAD DE LA ADMINISTRACION

1. Marco de referencia

La contracara de la centralidad de la persona humana es la servicialidad de la Administración, que proviene de su propia etimología ya que la palabra “administrar” proviene del latín “ad” y “ministrare”, que significa “servir a”⁶¹.

⁵⁸ SOTO KLOSS, Eduardo. **Derecho Administrativo**. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 285 – ss.

⁵⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Derecho Administrativo**. México: Porrúa - UNAM, 2006, p. 851.

⁶⁰ LISA, Federico José. La responsabilidad hacia la Administración Pública: responsabilidad y deberes públicos. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**, año VII, nº 13. Montevideo: s.n, 2008, p. 43 - ss.

⁶¹ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 1. Montevideo: A.M.F, p. 55.

Quiere decir que la justificación de la existencia de la Administración radica en su servicialidad ⁶² y se realiza concretamente en el servicio a la sociedad como tal y en cada uno de sus integrantes y grupos intermedios, de lo que deriva su naturaleza instrumental ⁶³ a fin de que los componentes del cuerpo social - todos - puedan alcanzar plenamente sus fines propios.

Tal carácter de servicialidad adquiere especial importancia al presente, cuando, con el advenimiento del Estado constitucional de Derecho, “está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos. Por tanto, el ser humano, la persona, es el centro del sistema; el Estado está a su servicio y las políticas públicas también... La muerte del Welfare State no es la muerte de una manera más social de ver la vida, sino la muerte de un sistema de intervención creciente que ha terminado asfixiando y narcotizando al ciudadano” ⁶⁴.

Es que -en palabras de Mariano Brito- “El Estado de Derecho viene a configurarse – definirse conceptualmente por su finalidad: concurrir a la realización del hombre en plenitud mediante la función estatal protectora de la persona humana. Es regla paradigmática del Estado de Derecho la aceptación de una sustancia impenetrable para el Estado: la dignidad personal del hombre, que en su interioridad se desenvuelve y cuya protección necesaria (la libertad exterior) plantea el reclamo de tutela” ⁶⁵.

2. Esencialidad del principio de juridicidad

Como ya lo he señalado antes de ahora, el Estado de Derecho se caracteriza no sólo por su elemento sustantivo (el reconocimiento y la tutela de los derechos fundamentales) sino también por la forma en que ese objetivo se alcanza: el sometimiento del Estado, y dentro de él de la Administración, a la ley, de donde deriva la individualización del principio de legalidad ⁶⁶.

Sin embargo, en la medida que ese condicionamiento no es sinónimo de la ley en sentido formal sino más ampliamente de la pluralidad de fuentes que exhibe el Derecho contemporáneo, parece más apropiado, desde el punto de vista conceptual, hablar de principio de juridicidad, sustituyendo la denominación de “bloque de la

⁶² SOTO KLOSS, Eduardo. **Derecho Administrativo**. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 83 – ss.; SOTO KLOSS, Eduardo. La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno. In: **Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real**. Montevideo: F.C.U., 1996, p. 507 – ss.

⁶³ BRITO, Mariano R. Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo. **La Justicia Uruguaya**. Tomo XC, sección Doctrina, p. 11 – ss., BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales. In: A.A.V.V. – **Evolución constitucional del Uruguay**. Montevideo: UCUDAL, 1989, pág. 11 – ss.

⁶⁴ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Ética, Poder y Estado**. Buenos Aires: RAP, 2004, p. 75.

⁶⁵ BRITO, Mariano R. El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica. **Revista Ius Publicum**. Santiago de Chile: s.n., 2001, p. 63 – ss., BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales. In: A.A.V.V. – **Evolución constitucional del Uruguay**. Montevideo: UCUDAL, 1989, pág. 11 – ss.

⁶⁶ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 1. Montevideo: A.M.F, p. 34 – ss.

legalidad” de que hablaba Maurice Hauriou por la más precisa referencia al “haz de la juridicidad”⁶⁷.

Siguiendo la pedagógica enseñanza de Eduardo Soto Kloss, “Si quisiéramos tener una noción breve, de fácil retención y manejo, y al mismo tiempo exacta, de lo que es el principio de juridicidad, podría decirse que es la sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado, tanto en su ser como en su obrar”⁶⁸.

En primer lugar, con la expresión sujeción se significa en su sentido más pleno e intenso la idea de sometimiento, de obediencia, de conformidad al Derecho.

Tal sometimiento al Derecho se da respecto al Estado de modo radicalmente distinto que respecto a las personas humanas. Ello es así porque mientras el hombre -como entidad sustantiva- puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, porque es un centro natural de actividad que *halla en la regla de Derecho su límite* pero no el principio de su acción, los entes estatales *hallan en el Derecho la fuente de su existencia y de su acción*. Mientras que en el campo de la actividad privada rige el principio de la libertad, en el campo de la actividad pública rige el principio de especialidad, según el cual los organismos públicos sólo pueden actuar válidamente en las materias que les están expresamente asignadas⁶⁹.

En segundo lugar, al calificar la sujeción estatal al Derecho como integral, se quiere enfatizar que la misma no admite excepciones, de modo que no existe la posibilidad de que algún órgano del Estado pueda estar por fuera o por encima de la regla de Derecho.

En tercer lugar, al optar por la individualización del principio como de juridicidad y no tan sólo de legalidad, ya se ha puesto de manifiesto que la sujeción debida es al Derecho en todas sus formas de expresión, abarcando tanto normas como principios.

En cuarto lugar, el sometimiento del Estado al Derecho alcanza a todos sus órganos tanto en su ser porque la existencia misma de ellos es creación del Derecho como en su obrar ya que toda su actuación, cualquiera sea la función que ejerzan, debe estar bajo la regla de Derecho.

Aún cuando la formulación del principio de juridicidad refiere al Estado, es preciso entender que alcanza también a la variada gama de entidades previstas en los ordenamientos jurídicos, que actúan en el campo del Derecho público aunque

⁶⁷ DELPIAZZO, Carlos E. Afirmación y evolución del principio de juridicidad. In: MATILLA, Andry; SANTAELLA, Héctor; SANTOFIMIO, Jaime Orlando (coord) - **Ensayos de Derecho Público en memoria de Maurice Hauriou**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 197 – ss.

⁶⁸) SOTO KLOSS, Eduardo. **Derecho Administrativo**. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996, p.24.

⁶⁹ DELPIAZZO, Carlos E. Los derechos fundamentales y la libertad económica. In: **VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer Carías**. Caracas, FUNEDA, 2004, p. 59 – ss; DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial**. Vol. 2, segunda edición actualizada y ampliada. Montevideo: A.M.F., 2010, p.475; y DELPIAZZO, Carlos E. Actividad administrativa y Derecho Privado. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**. Año I, nº 1. Montevideo: Universidad de Montevideo, 2002, p. 25 - ss.

por fuera de las estructuras estatales, incluso valiéndose de figuras propias del Derecho privado para desplegar su actividad ⁷⁰.

3. Vinculación con el bien común

En la medida que la razón de ser del Estado (y de la Administración en particular) radica en su servicialidad a la persona humana, tanto en su dimensión individual como social, material y espiritual, sustentada en la primacía que corresponde a su eminente dignidad, el principio de juridicidad se vincula íntimamente con la procura del bien común, que muchas veces se identifica con el interés general o el interés público.

Por bien común suele entenderse el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman el logro más pleno de su perfección.

En palabras de José Luis Meilán Gil, “el ejercicio del poder público se justifica por y para la procura del bien común, el *vivere bene* de los miembros de la sociedad política en expresiones clásicas de Aristóteles y Tomás de Aquino, la felicidad de los súbditos y el bienestar en la época de la ilustración y el despotismo ilustrado, el reconocimiento de los derechos individuales de los ciudadanos en la onda de la revolución francesa, y la conservación del orden público en la concepción liberal burguesa, en garantizar los derechos fundamentales de la persona, servicios esenciales y la calidad de vida en el constitucionalismo contemporáneo” ⁷¹.

4. Consecuente responsabilidad

Otra vez siguiendo las claras directivas de Mariano BRITO, es preciso enfatizar que “la responsabilidad hace al ser de los entes públicos estatales y, con ello, a su razón de ser” ⁷².

Siendo así, se impone reafirmar que la responsabilidad administrativa está impuesta por el hecho de que el Estado y todos sus órganos, funciones, cometidos y medios (materiales y humanos) están al servicio de la persona humana y sus derechos fundamentales, teniendo por finalidad la consecución del bien común.

En consecuencia, cualquier ámbito de irresponsabilidad, por más pequeño y excepcional que sea, violenta el Estado de Derecho, implica una desigualdad y genera un

⁷⁰ DELPIAZZO, Carlos E. La responsabilidad estatal ante la huída del Derecho Administrativo. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**. Año XXXI, N° 370, Buenos Aires: s.n., 2009, p. 157 – ss.; DELPIAZZO, Carlos E. La responsabilidad estatal ante la huída del Derecho Administrativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Año 9, N° 35. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 13 – ss.

⁷¹ MEILAN GIL, José Luis. Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Año 10, n° 40. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 171 – ss.

⁷² BRITO, Mariano R. Responsabilidad extracontractual del Estado administrativa, legislativa y jurisdiccional. In: **Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real**. Montevideo: F.C.U., 1996, p. 130.

agravio, que debe siempre ser reparado total e integralmente. Todo daño, cualquiera sea el órgano estatal que lo haya provocado, significa un detrimento de la esfera jurídica de alguien, es decir, un menoscabo de lo que le pertenece, una lesión en lo suyo, que debe ser reparada a quien la ha sufrido por aquel que la ha causado ⁷³.

VII) CONCLUSION

La proclamación del Estado constitucional de Derecho de nuestros días ⁷⁴ revaloriza y acentúa la centralidad de la persona humana, como lo reconoce el art. 1º de la Constitución alemana al proclamar que “La dignidad humana es intangible” ⁷⁵.

Así lo reconoció explícitamente Mariano Brito en su última intervención en la Semana Académica del Instituto de Derecho Administrativo del año 2011, al conmemorarse el centenario del nacimiento del Profesor Enrique Sayagués Laso. Dijo en esa oportunidad: “Hoy en día en el mundo occidental se afirma lo que se ha llamado el Estado constitucional de derecho, basado en la primacía de la Constitución o, mejor dicho, del bloque de la constitucionalidad... Ese bloque de constitucionalidad reposa en la dignidad de la persona humana” ⁷⁶.

Y tal dignidad no deriva de ningún tratado, Constitución o ley sino que es innata a la naturaleza humana ⁷⁷, por lo que el aludido bloque de constitucionalidad comprende los derechos humanos reconocidos o no por la Constitución, contenidos o no en las convenciones internacionales ⁷⁸.

Siendo así, en el juego de deberes recíprocos de la Administración y el administrado, éste ostenta una posición de centralidad que, no obstante, no lo exonera de deberes y responsabilidades. Pero son mayores los de la Administración como consecuencia de su propia naturaleza instrumental, de su ser para cada uno de los integrantes del cuerpo social a los que se debe vicarialmente.

⁷³ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013, p. 477 - ss.; DELPIAZZO, Carlos E. Panorama actual de la responsabilidad estatal. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Transformaciones actuales del Derecho Administrativo**. Montevideo: F.C.U., 2010, p. 13; DELPIAZZO, Carlos E. La responsabilidad estatal en el actual Estado de Derecho. **Anuario Jurídico Villanueva**. n° IV Madrid: Universidad Complutense, 2010, p. 15 - ss.; DELPIAZZO, Carlos E.. Calidad del Estado de Derecho. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**. Año XIII N° 23., Montevideo: Universidad de Montevideo, 2002, pág. 7.

⁷⁴ DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 1. Montevideo: A.M.F., p. 32 - ss.

⁷⁵ DURAN MARTINEZ, Augusto. **Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo**. Buenos Aires: La Ley Uruguay, 2012, p. 39 - ss.

⁷⁶ BRITO, Mariano R. La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012, p.164.

⁷⁷ GONZALEZ PEREZ, Jesús. **La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 6.

⁷⁸ DURAN MARTINEZ, Augusto. **Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo**. Buenos Aires: La Ley Uruguay, 2012, p. 845.

VIII) REFERENCIAS

- ALTIERI, Santiago. **El estatuto jurídico del cigoto: ¿Persona o cosa?** Montevideo: U.M., 2010.
- ASIAIN, Carmen. Veto a la libertad de conciencia. In: **A.A.V.V. – Veto al aborto**. Montevideo: U.M., 2012.
- BARRA, Rodolfo Carlos. **Principios de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Abaco, 1980.
- BIASCO, Emilio. Introducción al estudio de los deberes constitucionales. In: **A.A.V.V. – 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Cuaderno de la Facultad de Derecho. Tercera Serie, Nº 6. Montevideo: F.C.U., 2000.
- BIASCO, Emilio. **Las figuras jurídicas subjetivas en el Derecho uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2006.
- BLENGIO VALDES, Mariana. **El derecho al reconocimiento de la dignidad humana**. Montevideo: A.M.F., 2007.
- BRITO, Mariano R. **Derecho Administrativo: su permanencia, contemporaneidad, prospectiva**. Montevideo: U.M., 2004.
- BRITO, Mariano R. El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica. **Revista Ius Publicum**. Santiago de Chile: s.n., 2001.
- BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales. In: A.A.V.V. – **Evolución constitucional del Uruguay**. Montevideo: UCUDAL, 1989.
- BRITO, Mariano R. Funciones del Estado en relación a la familia. In: PLA RODRIGUEZ, Américo, RANZETTI, Ana María (coord.). **El Derecho y la Familia**. Montevideo: F.C.U., 1998.
- BRITO, Mariano R. La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012.
- BRITO, Mariano R. Libertad y autoridad del Estado. In: A.A.V.V. **Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización**. Montevideo: F. C. U, 1991.
- BRITO, Mariano R. Planificación y libertad en el Estado social de Derecho. **Revista Uruguay de Estudios Administrativos**. Año I, nº 1. Montevideo, 1977.
- BRITO, Mariano R. Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo. **La Justicia Uruguaya**. Tomo XC, sección Doctrina. Montevideo: s.n, s.d.
- BRITO, Mariano R. Principios del procedimiento administrativo común. In: A.A.V.V. **Procedimiento Administrativo**. Montevideo: UCUDAL, 1991.
- BRITO, Mariano R. Responsabilidad extracontractual del Estado administrativa, legislativa y jurisdiccional. In: A.A.V.V. **Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real**. Montevideo: F.C.U., 1996.
- BROSETA PONT, Manuel. **La empresa, la unificación del Derecho de las obligaciones y el Derecho Mercantil**. Madrid: Tecnos, 1965.
- CAGNONI, José Aníbal. La dignidad humana: naturaleza y alcances. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., p. 65.
- CAGNONI, José Aníbal. La primacía de la persona: el principio personalista. **Revista de Derecho Público**. nº 24. Montevideo: s.n., 2004.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. tomo II. sexta edición actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. La familia en la Constitución. In: PLA RODRIGUEZ, Américo, RANZETTI, Ana María (coord.). **El Derecho y la Familia**. Montevideo: F.C.U., 1998.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. Libertad de asociación, personalidad jurídica y Poder Ejecutivo. **Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración**, tomo 65. S.l: s.n., s.d..

CERVINI, Raúl. El Derecho penal del enemigo y la inexcusable vigencia del principio de la dignidad de la persona humana. **Revista de Derecho**. nº 5. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2010.

CHAVEZ FERNANDEZ POSTIGO, José. **La dignidad como fundamento de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional peruano**. Lima: s.n., 2012.

COMADIRA, Julio Rodolfo. **Derecho Administrativo**. Segunda edición Buenos Aires: Lexis Nexis, 2004.

COUTURE, Eduardo J. **Vocabulario Jurídico**. Buenos Aires: Depalma, 1976.

DELPIAZZO, Carlos E. Actividad administrativa y Derecho Privado. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**. Año I, nº 1. Montevideu: Universidad de Montevideo, 2002.

DELPIAZZO, Carlos E. Afirmación y evolución del principio de juridicidad. In: MATILLA, Andry; SANTAEALLA, Héctor; SANTOFIMIO, Jaime Orlando (coord) - **Ensayos de Derecho Público en memoria de Maurice Hauriou**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial**. Vol. 2, segunda edición actualizada y ampliada. Montevideo: A.M.F., 2010.

DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 1. Montevideo: A.M.F, 2013.

DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo General**. Vol. 2. Montevideo: A.M.F., 2013.

DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho Administrativo Uruguayo**. México: Porrúa – UNAM, 2005.

DELPIAZZO, Carlos E. **Dignidad humana y Derecho**. Montevideo: U.M., 2001.

DELPIAZZO, Carlos E. Dimensión tecnológica de la participación del administrado en el Derecho uruguayo. **Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo**. nº 5. San José de Costa Rica, 2005

DELPIAZZO, Carlos E. **Estudios sobre la responsabilidad de la Administración**. Montevideo: U.M., 2009.

DELPIAZZO, Carlos E. La responsabilidad estatal ante la huída del Derecho Administrativo. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**. Año XXXI, Nº 370, Buenos Aires: s.n., 2009.

DELPIAZZO, Carlos E. La responsabilidad estatal ante la huída del Derecho Administrativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Año 9, nº 35. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DELPIAZZO, Carlos E. La responsabilidad estatal en el actual Estado de Derecho. **Anuario Jurídico Villanueva**. nº IV Madrid: Universidad Complutense, 2010.

- DELPIAZZO, Carlos E. Los derechos fundamentales y la libertad económica. In: A.A.V.V. **VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer Carías**. Caracas, FUNEDA, 2004.
- DELPIAZZO, Carlos E. Panorama actual de la responsabilidad estatal. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Transformaciones actuales del Derecho Administrativo**. Montevideo: F.C.U., 2010.
- DELPIAZZO, Carlos E.. Calidad del Estado de Derecho. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**. Año XIII N° 23,. Montevideo: Universidad de Montevideo, 2002.
- DURAN MARTINEZ, Augusto. **Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo**. Buenos Aires: La Ley Uruguay, 2012.
- FERNANDEZ, Tomás Ramón; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **Curso de Derecho Administrativo**. 9ª ed. Tomo II. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho**. México: Porrúa, 1960.
- GARCIA TREVIANO FOS, José Antonio. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo I. Madrid: Editorial Rev. de Derecho Privado, 1974.
- GELSI BIDART, Adolfo. La familia y el Derecho. In: PLA RODRIGUEZ, Américo, RANZETTI, Ana María (coord.). **El Derecho y la Familia**. Montevideo: F.C.U., 1998.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. **El administrado**. Santiago de Querétaro: FUNDAP, 2003.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. **El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1999.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. **La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2007.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. **La dignidad de la persona**. Madrid: Civitas, 1986.
- GROS ESPIELL, Héctor. La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., 2003.
- CAGNONI, José Aníbal. La dignidad humana: naturaleza y alcances. In: CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS. **Dignidad Humana**. Montevideo: s.n., 2003.
- LABORDE, Marcelo. No sólo de derechos vive el hombre: los deberes de las personas en el artículo 72 de nuestra Constitución. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012.
- LEAL, Rogério Gesta. (org). **Administração Pública e Participação Social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.
- LEIZA ZUNINO, Pablo. Los deberes jurídicos y su directa vinculación con los valores fundamentales propios del Derecho Administrativo. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord.). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: F.C.U., 2012.
- LISA, Federico José. La responsabilidad hacia la Administración Pública: responsabilidad y deberes públicos. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**, año VII, nº 13. Montevideo: s.n, 2008.
- MARTINEZ TORRON, Javier; NAVARRO VALLS, Rafael. **Conflictos entre conciencia y ley**. 2ª edición revisada Madrid: Lustel, 2012.
- MARTINS, Daniel Hugo. No llamemos más administrados a las personas que habitan nuestro territorio. **Anuario de Derecho Administrativo**. Tomo V Montevideo: s.n., 1996.

MEILAN GIL, José Luis. Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Año 10, nº 40. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Derecho Administrativo**. México: Porrúa - UNAM, 2006.

NAVARRO FLORIA, Juan G. **El derecho a la objeción de conciencia**. Buenos Aires: Abaco, 2004.

PAREJO ALFONSO, Luciano. **Manual de Derecho Administrativo**. 4ª ed., vol. 1. Barcelona: Ariel, 1996.

REAL, Alberto Ramón. **Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya**. Montevideo: s.n., 1965.

ROCCA, María Elena. Toda nuestra Constitución reposa sobre la noción de persona. **Revista de Derecho Público**. nº 24. Montevideo: s.n., 2004.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Cuestiones de Ética Social**. Lugo: 2000.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Ética, Poder y Estado**. Buenos Aires: RAP, 2004.

SAGÜES, Néstor. Dignidad de la persona e ideología constitucional. **Revista de Derecho Constitucional y Político**. Tomo XII. nº 72. Montevideo: s.n., 1996.

SANCHEZ CARNELLI, Lorenzo. **Las situaciones jurídicas subjetivas**. Montevideo: F.C.U., 2004.

SANCHEZ, Alberto M. La objeción de conciencia en el agente estatal. In: HERNANDEZ MENDIBLE, Víctor. **Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo: Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela**. Tomo I. Caracas: Paredes, 2009.

SECO, Ricardo Francisco. Un contenido para los términos dignidad de la persona humana: aportes desde el Derecho del trabajo y el pensamiento social cristiano. **Revista de Derecho Laboral**. tomo LIII, nº 239. Montevideo: s.n., 2010.

SOTO KLOSS, Eduardo. **Derecho Administrativo**. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996.

SOTO KLOSS, Eduardo. La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno. In: **Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real**. Montevideo: F.C.U., 1996.

VILLAMIL, Lucía. Los deberes como efectivo límite y garantía de los derechos humanos. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: (F.C.U., 2012.

YEPES STORK, Ricardo. **Fundamentos de Antropología**. Pamplona: EUNSA, 1996.

VILLAMIL, Lucía. Los deberes como efectivo límite y garantía de los derechos humanos. In: DELPIAZZO, Carlos E. (coord). **Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo**. Montevideo: (F.C.U., 2012.

YEPES STORK, Ricardo. **Fundamentos de Antropología**. Pamplona: EUNSA, 1996.